

O papel do Poder Legislativo na proteção do patrimônio cultural distrital: iniciativa, limitações e possibilidades de atuação da CLDF

Natália Rodrigues Araújo da Silva²³

Resumo: Este trabalho visa analisar a produção legislativa distrital em matéria de patrimônio cultural. Inicialmente, são tecidas algumas considerações sobre o conceito de cultura e o de patrimônio cultural material e imaterial, bem como sobre a temática da cultura na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal. Em seguida, apresentam-se os instrumentos existentes para a preservação cultural, em conjunto com as normas legais e infralegais que os regulam, sem descuidar a jurisprudência e a doutrina acerca da matéria. Defende-se, assim, que a posição mais razoável é a que considera esses instrumentos como atos administrativos. Apresenta-se, ainda, levantamento de leis e projetos de lei distritais destinados a reconhecer ou declarar bens como integrantes do patrimônio do Distrito Federal ou a declará-los como de relevante interesse cultural. Por fim, realiza-se uma série de reflexões sobre a eficácia dessas normas, o papel do Poder Executivo nos processos acerca dos quais elas versam e a indicação como ferramenta regimental disponível para o parlamentar que deseja atuar na matéria.

Palavras-chave: patrimônio cultural; legislação sobre cultura; Poder Legislativo distrital.

Abstract: This work aims to investigate the legislative output of the Federal District on cultural heritage. We begin with a few remarks on the concept of culture and cultural heritage, both material and immaterial, as well as on the subject of culture in the Federal Constitution and the Organic Law of the Federal District. Then we present the tools available for cultural preservation, along with the legal and infra-legal norms that regulate them, without neglecting the jurisprudence and the doctrine on the matter. We therefore argue that the most reasonable position is the one that regards these tools as administrative acts. We also present a survey of district laws and bills designed to recognize or declare assets as part of the Federal District's heritage or to declare them as assets of relevant cultural interest. Finally, we reflect on the effectiveness of these norms, on the role of the Executive Branch in the processes they tackle and on parliamentary recommendation as a regimental tool available to assemblymen who wish to work on the matter.

Keywords: cultural heritage; legislation on culture; District Legislative Power.

²³ Consultora Legislativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, área de Saúde, Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Direitos Humanos – USE.

1 Cultura e patrimônio cultural

A cultura está no arcabouço dos direitos humanos de terceira geração, conhecidos como direitos difusos ou transindividuais, caracterizados por sua titularidade coletiva (Sousa, 2015).

No Dicionário, o vocábulo **cultura** é definido como “conjunto de conhecimentos e atividades científicas, industriais e artísticas de um povo, de um país ou de uma época, considerados globalmente ou em cada uma das matérias; conjunto de tradições e valores materiais e espirituais característicos de uma sociedade ou época” (Sacconi, 2010, p. 574). Trata-se, portanto, de elemento constitutivo da identidade coletiva, mediado por saberes, experiências e memórias da comunidade em um determinado lócus. A cultura remonta à história do povo, de suas tradições e manifestações (John, 2012).

O **patrimônio cultural** é entendido como o conjunto de bens que possuem valor histórico, arqueológico, arquitetônico, folclórico, científico, ecológico e artístico para uma sociedade (Malvar *et al.*, 2015). Dada a sua relevância, o patrimônio é objeto de proteção específica para assegurar a permanência e o usufruto desse legado para as gerações presentes e futuras.

O patrimônio cultural compreende os bens materiais e imateriais. Os bens de natureza material podem ser imóveis, como as cidades históricas e os sítios arqueológicos ou paisagísticos, ou móveis, como as coleções arqueológicas e os acervos museológicos, documentais, bibliográficos, arquivísticos, videográficos, fotográficos e cinematográficos.

De acordo com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional — Iphan, o **patrimônio material** corresponde ao conjunto de bens classificados segundo sua natureza, conforme os quatro Livros do Tombo²⁴: (i) arqueológico, paisagístico e

²⁴ Os Livros do Tombo são instrumentos de registro e inscrição de bens de natureza material em função do seu valor histórico, artístico ou arqueológico. A inscrição no Livro do Tombo é realizada após o tombamento, que consiste no processo administrativo de reconhecimento da importância cultural de determinado bem. Em âmbito federal, esse procedimento está previsto no Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.

etnográfico; (ii) histórico; (iii) belas artes; e (iv) das artes aplicadas (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2014).

Já o **patrimônio imaterial** refere-se a manifestações, saberes, costumes, tradições, práticas e formas de expressão de indivíduos ou grupos. A Convenção da Unesco para Salvaguarda do Patrimônio Imaterial, de 2003, em seu art. 2º, conceitua o patrimônio imaterial como:

[...] as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas — junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados — que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana (Unesco, 2003).

No Brasil, a proteção e a valorização da cultura e do patrimônio cultural são mandatos constitucionais. A Carta Magna de 1988 dispôs sobre a matéria nos seguintes termos:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno **exercício dos direitos culturais** e **acesso às fontes da cultura nacional**, e apoiará e incentivará a **valorização e a difusão das manifestações culturais**.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

[...]

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

- I - **defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;**
- II - produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV - democratização do acesso aos bens de cultura;

V – valorização da diversidade étnica e regional.

Art. 216. Constituem **patrimônio cultural** brasileiro os **bens de natureza material e imaterial**, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de **referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira**, nos quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O **poder público**, com a colaboração da comunidade, promoverá e **protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação**, e de outras formas de acautelamento e preservação (Brasil, 2023, grifo nosso).

Ante o exposto, fica evidente que a definição adotada pela Constituição Federal de 1988 — CF/1988 ampliou o escopo da referência cultural nacional, na medida em que valorizou as manifestações de cunho material e imaterial. Além dos bens físicos, tradicionalmente protegidos, passaram a ser objeto de reconhecimento e tutela os bens intangíveis, tais como tradições, costumes, línguas e festas populares. Portanto, a formação histórico-cultural brasileira, constituída a partir da diversidade, foi objeto de proteção especial da Carta Magna.

Quanto à responsabilidade pela preservação do patrimônio cultural, a CF/1988 estabeleceu a competência dos diferentes entes federativos, *in verbis*:

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

III – **proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;**

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

[...]

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre:

[...]

VII – **proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico**; (Brasil, [2023], grifo nosso).

Em âmbito distrital, a Lei Orgânica do Distrito Federal — LODF, de 8 de junho de 1993, abordou a questão da cultura e do patrimônio cultural em diversos dispositivos, *in verbis*:

Art. 3º São **objetivos prioritários** do Distrito Federal:

[...]

IX – **valorizar e desenvolver a cultura local**, de modo a contribuir para a cultura brasileira.

[...]

XI – zelar pelo conjunto urbanístico de Brasília, tombado sob a inscrição nº 532 do Livro do Tombo Histórico, respeitadas as definições e critérios constantes do Decreto nº 10.829, de 2 de outubro de 1987, e da Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992, do então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

[...]

Art. 246. O Poder público garantirá a todos o pleno **exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura**; apoiará e incentivará a **valorização e difusão das manifestações culturais**, bem como a **proteção do patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal**.

§ 1º Os direitos citados no *caput* constituem:

I – a liberdade de expressão cultural e o respeito a sua pluralidade;

II – o modo de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – a difusão e circulação dos bens culturais.

Art. 247. O Poder Público adotará medidas de preservação das manifestações e dos bens de valor histórico, artístico e

cultural, bem como das paisagens notáveis, naturais e construídas, e dos sítios arqueológicos, buscada a articulação orgânica com as vocações da região do entorno.

§ 1º O disposto no *caput* abrange **bens de natureza material e imaterial**, tomados individualmente ou em conjunto, **relacionados com a identidade, ação e memória dos diferentes grupos integrantes da comunidade**.

§ 2º Esta Lei resguardará Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade, nos termos dos critérios vigentes quando do tombamento de seu conjunto urbanístico, conforme definição da UNESCO, em 1987

[...]

Art. 295. As unidades de conservação, os parques, as praças, o conjunto urbanístico de Brasília, objeto de tombamento e Patrimônio Cultural da Humanidade, bem como os demais bens imóveis de valor cultural, são espaços territoriais especialmente protegidos e sua utilização far-se-á na forma da lei (Distrito Federal, [2023], grifo nosso).

A partir dos dispositivos citados acima, evidencia-se que os legisladores se dedicaram expressamente a balizar a atuação do Poder Público distrital na proteção dos bens culturais, em consonância com a CF/1988 e em respeito às características próprias do DF.

Ademais, diversos diplomas legais disciplinaram a responsabilidade do Estado nas ações de preservação e fomento às atividades culturais, descrevendo, inclusive, formas de proteção aos bens. Entre os principais instrumentos de preservação dos bens culturais estão o **inventário**, a **vigilância**, a **desapropriação**, o **tombamento** e o **registro**. Os pormenores desses mecanismos serão discutidos na próxima seção.

2 Ferramentas de proteção e preservação do patrimônio cultural

A proteção e a preservação do patrimônio cultural asseguram a manutenção e a transmissão dos valores, da história e da identidade social às gerações futuras. A fim de se resguardarem esses aspectos, foram desenvolvidos mecanismos de conservação e reconhecimento de bens culturais por meio de normas específicas.

A CF/1988 dispôs de forma exemplificativa sobre as ferramentas existentes para preservação cultural, *in verbis*:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

§ 1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e **protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação**, e de outras formas de acautelamento e preservação (Brasil, 2023, grifo nosso).

Na esfera federal, as principais leis e decretos relacionados à temática são:

- Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional (Brasil, [2015]);
- Lei federal nº 6.292, de 15 de dezembro de 1975, que dispõe sobre o tombamento de bens no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) (Brasil, 1975);
- Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, que institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências (Brasil, 2000).

Já na seara distrital, as leis e os decretos de maior relevância são:

- Lei distrital nº 47, de 2 de outubro de 1989, que dispõe sobre o tombamento, pelo Distrito Federal, de bens de valor cultural (Distrito Federal, 1989);

- Decreto nº 25.849, de 17 de maio de 2005, que regulamenta a Lei nº 47, de 02 de outubro de 1989, que dispõe sobre o tombamento, pelo Distrito Federal, de bens de valor cultural (Distrito Federal, 2005);
- Lei distrital nº 3.977, de 29 de março de 2007, que institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal (Distrito Federal, 2007b);
- Decreto nº 28.520, de 7 de dezembro de 2007, que regulamenta a Lei nº 3.977, de 29 de março de 2007, e dá outras providências (Distrito Federal, 2007a).
- Lei Complementar distrital nº 934, de 7 de dezembro de 2017, que institui a Lei Orgânica da Cultura dispendo sobre o Sistema de Arte e Cultura do Distrito Federal (Distrito Federal, 2017).

Identificados os principais instrumentos legais que regulam a matéria, passemos à definição das ferramentas de preservação do patrimônio cultural previstas na legislação: inventário, registro, vigilância, tombamento e desapropriação.

O **inventário** é instrumento administrativo de preservação do patrimônio cultural, de natureza declaratória restritiva. O levantamento de bens inventariados é registrado em fichas, com a descrição pormenorizada do bem, de suas características, de sua importância histórico-cultural, de seu estado de conservação e das informações sobre seu proprietário. Trata-se da identificação e do registro dos bens culturais, atendendo-se a critérios técnicos e objetivos fundamentados no valor histórico, social, arquitetônico, antropológico e artístico (Resende; Frazão, 2017).

O processo de inventário não está regulado em normas infraconstitucionais; trata-se de ferramenta cuja aplicação é mais célere que a do tombamento, destinada a suprir lacunas de bens impassíveis de reconhecimento como patrimônio mediante tombamento (Sousa *et al.*, 2019).

Quanto ao **registro**, trata-se de instrumento jurídico, resultante de decreto específico do Poder Executivo, destinado a **proteger diversos tipos de patrimônio imaterial**, tais como manifestações, expressões, práticas artísticas, tradições, costumes, experiências e saberes populares que contribuam de forma relevante para a formação da memória e da identidade local.

A **Lei distrital nº 3.977**, de 29 de março 2007, discorre sobre o processo de registro de bens culturais de natureza imaterial no Distrito Federal, *in verbis*:

Art. 1º Fica instituído o **registro de bens culturais de natureza imaterial** que constituem patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal.

Art. 2º O registro dos bens culturais de natureza imaterial terá como referência a continuidade histórica do bem e sua relação com a identidade, a ação e a memória dos diferentes grupos integrantes da comunidade.

Art. 3º O **registro** dará ao bem o **título de Patrimônio Cultural do Distrito Federal** e consistirá na inscrição em um dos seguintes livros:

- I — Livro de Registro dos Saberes;
- II — Livro de Registro das Celebrações;
- III — Livro de Registro das Formas de Expressão;
- IV — Livro de Registro dos Lugares.

Art. 4º O registro dar-se-á por **ato do Governador do Distrito Federal, com base em deliberação do Conselho de Cultura do Distrito Federal**.

Art. 5º O registro do bem será **proposto** por:

- I — **Secretário de Estado de Cultura do Distrito Federal**;
- II — **sociedade ou associação civil**.

§ 1º A proposta de registro dirigida ao órgão competente será acompanhada de ampla documentação com descrição pormenorizada do bem e de seu valor cultural. (Distrito Federal, 2007b, grifo nosso).

Do exposto, nota-se que o processo de registro deve atender a uma série de requisitos e condicionalidades em relação a forma, procedimento e competência para

se iniciar, instruir e analisar o processo. Com efeito, observa-se que o registro é, fundamentalmente, um ato administrativo.

Em âmbito distrital, conforme disposição legal, o registro de bens culturais de natureza imaterial pode ser proposto pelo Secretário de Estado de Cultura ou pela sociedade civil, organizada ou não. O requerimento de registro deve conter informações pormenorizadas do bem a ser registrado e documentação comprobatória. O pedido de registro é submetido à atual Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa — Secec/DF.

A instrução do processo é realizada pela Subsecretaria do Patrimônio Cultural — Supac. A análise da proposta é feita pelo órgão competente, o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal — Condepac, que emite parecer favorável ou não ao registro, após avaliação técnica.

Registre-se, por oportuno, que o Condepac foi instituído em 1988 e extinto no ano seguinte, nos termos da Lei distrital nº 49, de 25 de outubro de 1989 (art. 7º, II). Posteriormente foi reconstituído, por força da Lei Complementar distrital nº 934, de 7 de dezembro de 2017, nossa Lei Orgânica da Cultura. Isso explica o fato de inúmeras leis e normas sobre a temática do patrimônio aprovadas entre o último bimestre de 1989 e dezembro de 2017 atribuírem ao Conselho de Cultura a missão de deliberar sobre registro e tombamento, já que esse órgão acumulou, durante o intervalo de tempo mencionado, suas competências com as do Condepac.

A Portaria nº 78, de 30 de setembro de 2015, da Secretaria de Cultura do DF, detalha os procedimentos para o pedido do registro de bens de natureza imaterial:

Art. 4º O **requerimento** será apresentado em documento original, datado e assinado, acompanhado das seguintes informações e documentos:

I - **identificação do proponente** (nome, endereço, telefone, e-mail, etc.);

II - identificação do(s) indivíduo(s) ou grupo envolvido(s) na produção do Bem (nome, endereço, telefone, e-mail, etc.);

III - **justificativa do pedido**;

IV – **denominação e descrição sumária do Bem proposto para Registro**, com indicação da participação e/ou atuação dos grupos sociais envolvidos, de onde ocorre ou se situa, da forma e do período em que ocorre;

V – **informações históricas sobre o Bem**;

VI – **documentação disponível**, adequada à natureza do Bem, tais como **material audiovisual e iconográfico**;

VII – **referências documentais e bibliográficas disponíveis**;

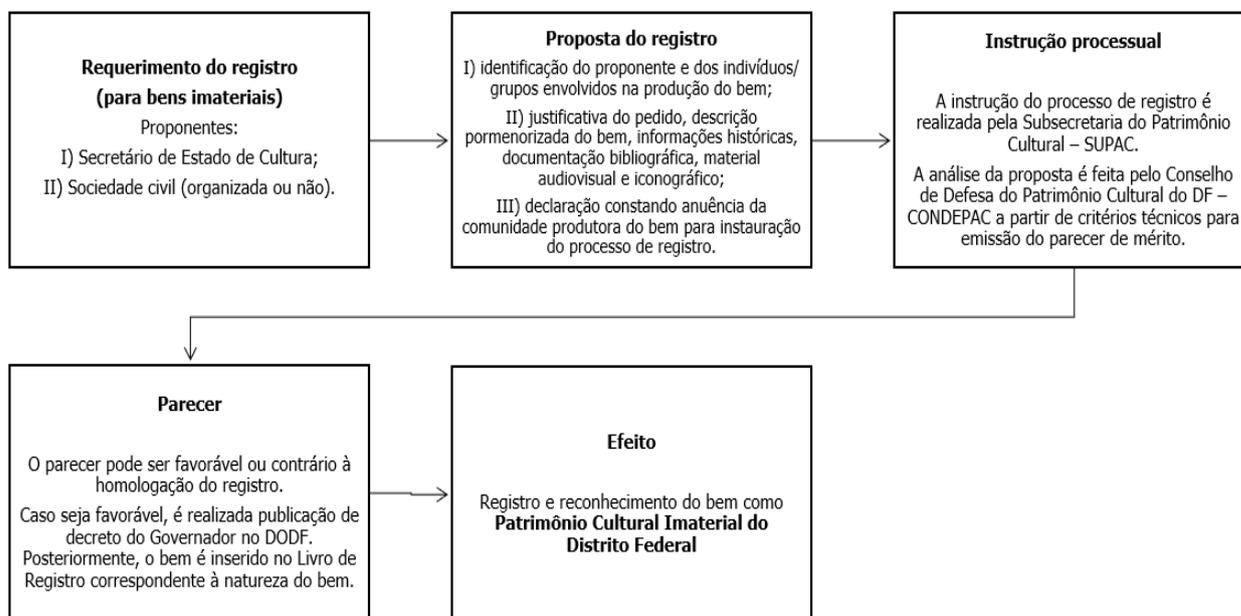
VIII – **declaração formal de representante(s) da comunidade produtora do Bem ou de seus membros**, expressando o interesse e anuência para a instauração do processo administrativo de Registro (grifo nosso).

Em caso de parecer favorável do Condepac, o ato é declarado em decreto do Governador do Distrito Federal, publicado no Diário Oficial, e o bem é inscrito no Livro de Registro correspondente e reconhecido como patrimônio cultural imaterial do Distrito Federal. Como efeito, o Poder Público fica obrigado a documentar e acompanhar as manifestações e os saberes reconhecidos, fomentar a preservação dos bens registrados, promovê-los e valorizá-los.

A seguir, apresenta-se fluxo que demonstra o trâmite necessário para solicitação de registro de bem cultural do Distrito Federal, a partir do arcabouço legal e regulamentar sobre a matéria.

Figura 1 – Processo de registro

Lei distrital nº 3.977/2007 – Decreto distrital nº 28.520/2007 – Portaria SEC nº 78/2015



Fonte: elaboração própria

Por intermédio do registro, é reconhecido o valor cultural de determinado bem. A valorização e a difusão do patrimônio estão diretamente associadas à preservação da identidade cultural e à salvaguarda da história e das tradições de um povo:

Registrar documentalmente a existência da manifestação cultural é ato protetivo, na medida em que constitui prova capaz de dar suporte a ações que visem a impedir posterior utilização indevida dos conhecimentos e de práticas envolvidos na manifestação cultural (Resende e Frazão, 2017, p. 213).

Outra forma de proteção ao patrimônio público é a **vigilância**, que é exercida por meio da inspeção. Trata-se da faculdade de o Poder Público ingressar nas dependências de bens, respeitados os limites legais, bem como inspecionar a coisa tombada, exercendo o poder de polícia (Resende; Frazão, 2017).

Já o **tombamento** é instrumento administrativo, resultante de ato do Poder Público, destinado a **proteger o patrimônio material** — bens móveis ou imóveis — que tenham valor cultural, artístico, natural ou histórico. O bem objeto do tombamento pode ser público ou de domínio privado.

O processo de tombamento visa à proteção contra a destruição, descaracterização ou má utilização do patrimônio. Estão sujeitos ao tombamento bens como paisagens, parques, edificações, sítios arqueológicos, construções históricas, acervos e coleções, entre outros, desde que **comprovada a relevância social e cultural do bem**.

Quanto à manifestação de vontade, o tombamento pode ser voluntário ou compulsório. No primeiro caso, há consentimento do proprietário, a partir de pedido próprio ao Poder Público ou de anuência à inscrição do bem. O tombamento compulsório ocorre quando há reconhecimento estatal, apesar da recusa e resistência do proprietário (Carvalho Filho, 2005, p. 634).

Em relação à eficácia do tombamento, pode ser provisório ou definitivo. Na primeira situação, há instauração do trâmite administrativo por meio de notificação ao proprietário do bem. Já o tombamento definitivo ocorre com a conclusão processual e a inscrição do bem no Livro do Tombo, conforme sua natureza (*ibid.*, p. 634).

Na seara local, a **Lei distrital nº 47**, de 2 de outubro de 1989, dispõe sobre o processo de tombamento de **bens materiais de valor cultural**, *in verbis*:

Art. 1º – O patrimônio histórico, artístico e natural do Distrito Federal é constituído por:

I – **bens, móveis e imóveis, existentes em seu território, cuja conservação seja do interesse público;**

II – **monumentos naturais, sítios e paisagens** que importa conservar e proteger;

§ 1º – Para os fins do item I, é de interesse público a conservação dos bens que se vinculam a fatos memoráveis da história de Brasília e os de excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico;

§ 2º – Para os fins do item II, importa conservar e proteger os monumentos naturais, sítios e paisagens de feição notável pelas qualidades com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.

Art. 2º – Os bens a que se refere o artigo precedente **serão considerados parte do patrimônio histórico, artístico e natural do Distrito Federal depois de tombados e inscritos**, singular,

coletiva ou agrupadamente, num dos **Livros de Tombo**, constantes do art. 8º desta lei.

Art. 3º – O tombamento far-se-á mediante ato do Governador do Distrito Federal, com base em **deliberação do Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal**.

[...]

Art. 8º – O Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal – DePHA possuirá:

- I – O Livro de Tombo dos Bens Móveis de Valor Arqueológico, Etnográfico, Bibliográfico, Histórico e Artístico;
- II – O Livro de Tombo de Edifícios e Monumentos Isolados;
- III – O Livro de Tombo de Conjunto Urbano e Sítios Históricos;
- IV – O Livro de Tombo de Monumentos, Sítios, Paisagens Naturais e Arqueológicas (Distrito Federal, 1989, grifo nosso).

De forma análoga ao registro, o processo de tombamento, em âmbito distrital, pode ser requerido pelo Secretário de Estado de Cultura do Distrito Federal ou pela sociedade civil, organizada ou não. A solicitação deve conter informações documentais comprobatórias que descrevam e identifiquem o bem, sua relevância cultural e histórica.

Posteriormente, o pedido precisa ser encaminhado à Secec/DF, para instrução processual da Supac. O requerimento é submetido à deliberação do Condepac.

A Portaria nº 79, de 30 de setembro de 2015, da Secretaria de Cultura do DF, detalha os requisitos do requerimento de tombamento, nos seguintes termos:

Art. 4º O requerimento será apresentado em documento original, datado e assinado, acompanhado das seguintes informações e documentação:

- I – **identificação do proponente** (nome completo, endereço, telefone, e-mail, etc.);
- II – **identificação do proprietário e/ou responsável pelo Bem** (nome completo, endereço, telefone, e-mail, etc.);
- III – **justificativa do pedido**;
- IV – **denominação e descrição sumária do Bem proposto para Tombamento**, com indicação de dimensões, materiais e localização atual;
- V – **informações históricas** sobre o Bem;

VI – **documentação disponível**, adequada à natureza do Bem, tais como **levantamentos técnicos, mapas, material iconográfico e audiovisual;**

VII – **referências documentais e bibliográficas disponíveis;**

VIII – **declaração formal do proprietário e/ou responsável pelo Bem expressando o interesse na instauração do processo administrativo de Tombo.**

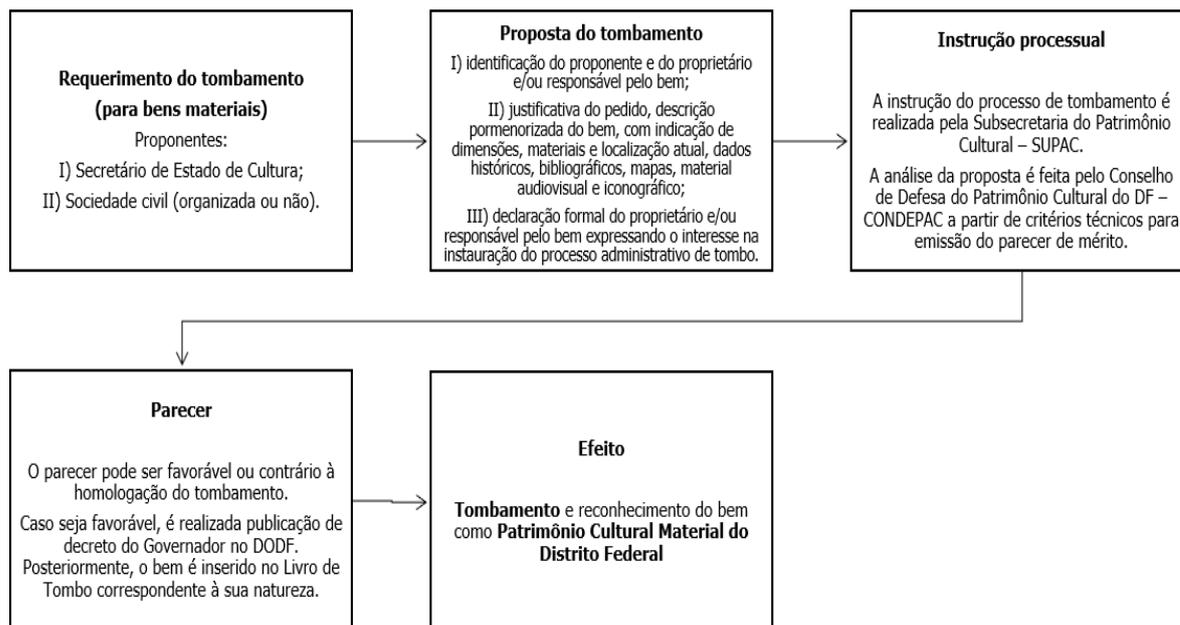
Art. 5º O requerimento será encaminhado à **Comissão Permanente de Análise e Avaliação de Registro e Tombamento do Patrimônio Cultural do Distrito Federal**, conforme Ordem de Serviço nº 78 de 23 de abril de 2015 para **análise do mérito e emissão de parecer conforme os critérios estabelecidos nesta Portaria (grifo nosso).**

Caso o parecer de mérito seja favorável, encaminha-se a minuta de decreto para assinatura do Governador do Distrito Federal. Após a publicação no Diário Oficial do DF, o bem é inscrito em um dos Livros de Tombo, conforme sua natureza, passando a ter o título oficial de Patrimônio Cultural Material do Distrito Federal.

A seguir apresentamos o fluxo do processo de tombamento em âmbito distrital, com base nas normas legais e regulamentares sobre a matéria.

Figura 2 – Processo de tombamento

Lei distrital nº 47/1989 – Decreto distrital nº 25.849/2005 – Portaria SEC nº 79/2015



Fonte: elaboração própria

Como visto, o tombamento depende do cumprimento de etapas e requisitos próprios de ato administrativo e implica uma série de efeitos jurídicos destinados à preservação do bem tombado.

O tombamento pode ser realizado pela administração federal, estadual, municipal ou distrital, como no caso do DF. Em âmbito federal, o Iphan, vinculado atualmente ao Ministério da Cultura, é a instituição competente para executar o tombamento. Já na esfera distrital, o processo é instruído pela Supac, vinculada à Secec/DF.

A jurisdição do tombamento depende da relevância e do impacto de determinado bem para a construção da história, memória e identidade local ou nacional. Portanto, nem todo bem reconhecido como patrimônio distrital terá o título de patrimônio nacional.

Em relação à última ferramenta de preservação cultural disposta na Carta Magna, a **desapropriação** corresponde a instrumento coativo do Estado por meio do qual o Poder Público priva o titular de um bem para consecução de utilidade pública. Ela obedece a rito processual específico e promove a justa reparação em favor do proprietário que teve seu bem desapropriado. De acordo com Resende e Frazão (2017, p.215), as hipóteses de desapropriação por utilidade pública são para:

[...] preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, a fim de se manterem e se realçarem seus aspectos mais valiosos ou característicos; bem como para a proteção de paisagens e locais, particularmente, dotados pela natureza; e, para a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico.

Assim, evidencia-se que as **ferramentas aqui discutidas correspondem a atos de natureza administrativa**, com vista a garantir a proteção e preservação do patrimônio cultural distrital. São **atos concretos e específicos que demandam atuação do Executivo**.

Vimos, ao longo do texto, que o processo de reconhecimento de um bem como integrante do patrimônio cultural depende de uma série requisitos, a saber: i) solicitação de reconhecimento do bem por proponentes legítimos; ii) requerimento

com ampla documentação que justifique a inclusão do bem como parte do patrimônio; iii) análise técnica de órgão competente; iv) publicação de decreto no DODF, no qual se institua o registro ou tombamento do bem e se determine sua inclusão no Livro de Registro ou Livro de Tombos; e v) atuação do Poder Público para fomentar, proteger e preservar o bem tutelado.

Há, portanto, aspectos fundamentais de iniciativa, forma e procedimento que devem ser cumpridos para declaração do bem como patrimônio cultural, conferindo características de ato administrativo ao processo de tombamento e registro.

Acerca da iniciativa para instituição e reconhecimento de bem como patrimônio cultural, especialmente em relação ao processo de tombamento, Carvalho Filho (2005, p. 635) leciona:

O tombamento é ato tipicamente administrativo, através do qual o Poder Público, depois de concluir formalmente no sentido de que o bem integra o patrimônio público, intervém na propriedade para protegê-lo de destruições.

O autor assegura que a lei que decreta um tombamento deixa de cumprir requisitos prévios, tal como a elaboração de parecer pelo órgão técnico cultural:

[...] a lei que decreta um tombamento não pressupõe qualquer procedimento prévio, de modo que fica trancada para o proprietário qualquer possibilidade de controle desse ato, o que seria absurdo mesmo diante da circunstância de ser a lei, nesse caso, qualificada como lei de efeitos concretos, ou seja, a lei que, embora tenha a forma de lei, representa materialmente um mero ato administrativo. Ao Legislativo compete, isto sim, estabelecer regras gerais para que o administrador intervenha na propriedade privada para fins de proteção do bem por traduzir interesse histórico ou artístico. [...] Desse modo, **parece-nos que a instituição do tombamento deve ser formalizada por ato administrativo típico praticado pelo Poder Executivo.** (*Ibid.*, p. 635, grifo nosso)

Há uma corrente doutrinária que corrobora a visão acerca da natureza administrativa do tombamento. Justen Filho (2015) detalha o procedimento do tomo nos seguintes termos:

O ato administrativo de tombamento pressupõe o esgotamento de um processo administrativo específico. Será indispensável instaurar procedimento destinado a verificar a presença dos requisitos pertinentes. A existência de elementos indicativos do cabimento do tombamento deverá ser demonstrada no âmbito desse procedimento administrativo. [...] **Trata-se, em última análise, de apurar se o bem apresenta elementos que evidenciem a sua integração ao patrimônio cultural da Nação, e que demonstrem a necessidade de conferir a esse bem um regime de proteção especial.**

O tombamento consiste num ato administrativo unilateral, de cunho específico (nem genérico, nem abstrato). Significa dizer que somente se produz o tombamento em vista de uma dada situação concreta.

O ato de tombamento apresenta eficácia declaratória e constitutiva. A eficácia declaratória decorre do reconhecimento da presença de determinados elementos na realidade concreta, que justificam a proteção jurídica especial. A eficácia constitutiva se traduz na incidência dessa proteção jurídica especial, que constitui um regime jurídico diferenciado para o bem tombado. Dito de outro modo, **não se admite a produção do tombamento relativamente a objetos materiais que não apresentem uma relevância efetiva e diferenciada para o patrimônio cultural nacional.** Sob esse prisma, o ato de tombamento configura uma declaração formal da presença de certos requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico. No entanto, a simples presença de tais requisitos não é suficiente para acarretar a incidência do regime jurídico diferenciado. O ato de tombamento apresenta, então, essa dimensão constitutiva (grifo nosso).

Cunha Filho e Magalhães (2018, p. 199-201) apontam que a salvaguarda do patrimônio cultural é, tradicionalmente, efetivada por meio de ato administrativo. Entretanto, o Poder Legislativo assumiu, nos últimos tempos, posição de protagonismo na edição de leis com efeitos concretos que declaram o valor cultural de bens ou promovem seu tombamento. A respeito dos efeitos dessas proposições, os autores ensinam que esses atos “possuem características de lei e de ato administrativo, pois são editadas pelo Poder Legislativo no exercício de sua função legiferante, mas que se destinam à produção de efeitos concretos típicos de atos do Poder Executivo na aplicação das leis”.

Quanto à vinculação do Poder Executivo a declarações de tombamento realizadas por via legislativa, os autores defendem a possibilidade de revisão do ato legislativo:

[...] Dessa feita, possuindo a lei que promove o tombamento provisório a natureza de um ato administrativo, que declara o valor cultural do bem com o intuito de protegê-lo preventivamente, **essa lei deve ser passível de revisão pelo Poder Executivo, no bojo do processo administrativo destinado ao tombamento definitivo**, oportunidade em que deve ser assegurado o contraditório e a ampla defesa ao proprietário do bem.

[...] O tombamento consiste num ato administrativo que deve ser proferido com a observância do devido processo legal, assegurando a todos aqueles que sofrerão seus efeitos jurídicos o direito de exercerem o contraditório e a ampla defesa. **O processo legislativo, contudo, não comporta um campo de discussão apto a assegurar ao proprietário o exercício das referidas garantias constitucionais (grifo nosso).**

Nota-se, portanto, que há entendimento doutrinário a respeito do caráter administrativo do reconhecimento de bens como integrantes do patrimônio cultural, por meio da adoção de atos e requisitos próprios para concessão de tutela especial ao bem.

De forma suplementar, consideramos oportuno registrar posição do Supremo Tribunal Federal — STF acerca da legalidade do tombamento instituído por lei. O entendimento da Corte modificou-se ao longo do tempo. No ano de 2008, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.706/DF²⁵, o STF sustentou que o

²⁵ Supremo Tribunal Federal – STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.706 Distrito Federal. “Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Distrital n. 1.713, de 3 de setembro de 1.997. Quadras residenciais do Plano Piloto da Asa Norte e da Asa Sul. Administração por Prefeituras ou Associações de Moradores. Taxa de manutenção e conservação. Subdivisão do Distrito Federal. Fixação de obstáculos que dificultem o trânsito de veículos e pessoas. Bem de uso comum. Tombamento. Competência do Poder Executivo para estabelecer as restrições do direito de propriedade. Violação do disposto nos artigos 2º, 32 e 37, inciso XXI, da Constituição do Brasil. 1. A Lei n. 1.713 autoriza a divisão do Distrito Federal em unidades relativamente autônomas, em afronta ao texto da Constituição do Brasil - artigo 32 - que proíbe a subdivisão do Distrito Federal em Municípios. 2. Afronta a Constituição do Brasil o preceito que permite que os serviços públicos sejam prestados por particulares, independentemente de licitação [artigo 37, inciso XXI, da CB/88]. 3. Ninguém é obrigado a associar-se em “condomínios” não regularmente instituídos. 4. O artigo 4º da lei possibilita a fixação de obstáculos

tombamento seria constituído mediante ato do Poder Executivo que, a partir da legislação pertinente, estabeleceria o alcance da limitação ao direito à propriedade. Portanto, ato emanado do Poder Legislativo não poderia alterar essas restrições. Vejamos trecho do voto do Relator, Ministro Eros Grau:

[...] Assim, o **ato do Poder Legislativo que efetive o tombamento** e, de igual modo, aquele que pretenda alterar as condições de tombamento regularmente instituído pelo Poder Executivo, **é inconstitucional, dada a sua incompatibilidade com o princípio da harmonia entre os poderes** (Brasil, 2008, p. 13, grifo nosso).

Ocorre que essa posição foi superada em deliberações mais recentes. A Corte se manifestou pela possibilidade de tombamento de bem por meio de lei. No julgamento do Agravo Regimental na Ação Cível Originária nº 1.208²⁶, de 2017, o STF

a fim de dificultar a entrada e saída de veículos nos limites externos das quadras ou conjuntos. Violação do direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção.

A Administração não poderá impedir o trânsito de pessoas no que toca aos bens de uso comum. 5. O tombamento é constituído mediante ato do Poder Executivo que estabelece o alcance da limitação ao direito de propriedade. Incompetência do Poder Legislativo no que toca a essas restrições, pena de violação ao disposto no artigo 2º da Constituição do Brasil. 6. É incabível a delegação da execução de determinados serviços públicos às “Prefeituras” das quadras, bem como a instituição de taxas remuneratórias, na medida em que essas “Prefeituras” não detêm capacidade tributária. 7. Ação direta JULGADA PROCEDENTE para declarar a INCONSTITUCIONALIDADE da Lei n. 1.713/97 do Distrito Federal.”

²⁶ Supremo Tribunal Federal – STF. Agravo Regimental na Ação Cível Originária nº 1.208 Mato Grosso do Sul. “Ementa: Agravo em ação cível originária. 2. Administrativo e Constitucional. 3. Tombamento de bem público da União por Estado. Conflito Federativo. Competência desta Corte. 4. Hierarquia verticalizada, prevista na Lei de Desapropriação (Decreto-Lei 3.365/41). Inaplicabilidade no tombamento. Regramento específico. Decreto-Lei 25/1937 (arts. 2º, 5º e 11). Interpretação histórica, teleológica, sistemática e/ou literal. Possibilidade de o Estado tomar bem da União. Doutrina. 5. Lei do Estado de Mato Grosso do Sul 1.526/1994. Devido processo legal observado. 6. Competências concorrentes material (art. 23, III e IV, c/c art. 216, § 1º, da CF) e legislativa (art. 24, VII, da CF). Ausência de previsão expressa na Constituição Estadual quanto à competência legislativa. Desnecessidade. Rol exemplificativo do art. 62 da CE. Proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico regional. Interesse estadual. 7. Ilegalidade. Vício de procedimento por ser implementado apenas por ato administrativo. Rejeição. Possibilidade de lei realizar tombamento de bem. Fase provisória. Efeito meramente declaratório. Necessidade de implementação de procedimentos ulteriores pelo Poder Executivo. 8. Notificação prévia. Tombamento de ofício (art. 5º do Decreto-Lei 25/1937). Cientificação do proprietário postergada para a fase definitiva. Condição de eficácia e não de validade. Doutrina. 9. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 10. Agravo

estabeleceu a possibilidade de Assembleia Legislativa Estadual legislar sobre tombamento de bem de interesse local sem ofensa constitucional, por meio de norma de caráter declaratório que demanda ação do Poder Executivo, conforme trecho do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes:

[...] Ressalte-se, todavia, que, **no caso de ato declaratório legal, para a consecução do tombamento definitivo, é necessário que haja continuidade do procedimento pelo Poder Executivo, competindo-lhe dar seguimento aos demais trâmites do tombamento**, a depender do tipo: de ofício (bem público — art. 5º), voluntário (acordado com o proprietário — art. 7º) ou compulsório (independentemente da aquiescência do proprietário — art. 8º e 9º).

A lei ora questionada deve ser entendida apenas como declaração de tombamento para fins de preservação de bens de interesse local, que repercutam na memória histórica, urbanística ou cultural até que seja finalizado o procedimento subsequente.

Sob essa perspectiva, o ato legislativo em questão [...], que instituiu o tombamento, apresenta-se como lei de efeitos concretos, a qual **se consubstancia em tombamento provisório — de natureza declaratória —, necessitando, todavia, de posterior implementação pelo Poder Executivo**, mediante notificação posterior ao ente federativo proprietário do bem, nos termos do art. 5º do Decreto-Lei 25/37. (Brasil, 2017, p. 15, grifo nosso)

Consubstanciando esse entendimento, manifestação do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.670/AM²⁷, de 2021, asseverou a competência concorrente

desprovido. 11. Honorários advocatícios majorados para 20% do valor atualizado da causa à época de decisão recorrida (§ 11 do art. 85 do CPC).”

²⁷ Supremo Tribunal Federal – STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.670 Amazonas. “Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 312/2016, do Estado do Amazonas, que dispõe sobre o tombamento das edificações de projetos do arquiteto Severiano Mário Vieira de Magalhães Porto. Proteção do Patrimônio Histórico-Cultural. Art. 216, § 1º da CF. Competência comum de proteger obras e bens. Tombamento provisório. Ato normativo de efeitos concretos do poder legislativo. Possibilidade. Ausência de razões para superação do precedente firmado no Julgamento da ACO 1.208-AGR/MS, Rel.

dos entes federados para legislarem sobre “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”, conforme mandato constitucional (art. 26, VII), e a possibilidade do tombamento de bem por via legislativa, conforme se depreende da leitura do voto do Relator, Ministro Ricardo Lewandowsky:

[...] A partir do arcabouço constitucional acima descrito, é possível concluir que a defesa do patrimônio cultural brasileiro compete a qualquer das unidades federadas, seja por meio da edição de normas legais, seja mediante a realização de ações administrativas, cumprindo-lhes, apenas, **consultar o interesse público que têm o dever de preservar**. (Brasil, 2021, p. 2, grifo nosso).

[...]

Dessa maneira, com base no entendimento fixado na deliberação da ACO 1.208-AgR/MS, considera-se a Lei 312/2016, do Estado do Amazonas, de efeitos concretos, como o ato acautelatório de tombamento provisório a provocar o Poder Executivo local, o qual deverá perseguir, posteriormente, o procedimento constante do Decreto-Lei 25/1937, sem descuidar da garantia da ampla defesa e do contraditório, previstas nos arts. 5º ao 9º do referido ato normativo.

Por consectário lógico desse raciocínio, entendo que o Poder Executivo, ainda que esteja compelido a levar adiante procedimento tendente a culminar no tombamento definitivo, não estaria vinculado à declaração de reconhecimento do valor do bem como patrimônio cultural perfectibilizada pelo Poder Legislativo. (*Ibid.*, p. 23, grifo nosso).

Ademais, não vislumbro impeditivo constitucional para que o Poder Legislativo, um dos Poderes do Estado, possa promover o tombamento provisório, por meio de ato normativo de efeitos concretos que **reconhece o valor do patrimônio cultural, de modo a resguardar o ato administrativo de tombamento definitivo a ser levado a efeito por órgão ou entidade do Poder Executivo respectivo** (*Ibid.*, p. 24, grifo nosso).

Evidencia-se, portanto, que a Suprema Corte previu a possibilidade de o Poder Executivo, no curso do processo administrativo, declarar que o bem tombado por via

Min. Gilmar Mendes. Inocorrência de invasão de competência do Poder Executivo. Posterior observância do procedimento constante do Decreto-lei 25/1937. Garantia da ampla defesa e do contraditório. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.”

legislativa não detém valor histórico ou cultural, já que admitiu que o Executivo não se vincula ao reconhecimento conferido ao bem pelo Poder Legislativo.

Assim, embora, em julgados recentes, o Supremo reconheça a legitimidade de leis de iniciativa parlamentar destinadas a tombar bens, ficou consignado o caráter provisório do tombamento, com efeito declaratório, bem como a **necessidade de implementação de procedimentos ulteriores pelo Poder Executivo para assegurar a preservação do bem.**

Ademais, a despeito de a Suprema Corte firmar entendimento acerca da viabilidade constitucional e legal do processo de tombamento de bens por via legislativa, asseveramos a importância da **constituição de elementos técnicos**, tais como pareceres, estudos e consultas públicas, que justifiquem e demonstrem a **relevância cultural** do bem e a necessidade de sua salvaguarda.

Apesar da **intenção do Poder Legislativo de direcionar políticas públicas de proteção e preservação cultural**, a mera declaração não supre o rito administrativo necessário para preservação do patrimônio cultural. Foi outorgado ao Poder Executivo, por intermédio da atuação de órgãos específicos, a competência para reconhecer e tutelar os bens culturais, mediante ato administrativo, já que é esse Poder que detém estrutura para realizar estudos técnicos e conceder título de patrimônio cultural a um bem.

Vimos, ainda, em decisão do STF acerca da ADI 5.670/AM, que, embora o Poder Executivo tenha responsabilidade de instalar procedimento para análise do tombamento proposto por lei, ele não se vincula “à declaração de reconhecimento do valor do bem como patrimônio cultural perfectibilizada pelo Poder Legislativo” (Brasil, 2021, p.23).

Na prática, para produzir efeitos no mundo jurídico, as leis oriundas do Legislativo destinadas a declarar, tombar, registrar ou reconhecer bens como parte do patrimônio cultural demandam atuação do Executivo para sua conformação definitiva, como previsto na legislação distrital sobre a matéria.

Em **nível local**, existem **diversas proposições parlamentares destinadas a reconhecer ou declarar bens como integrantes do patrimônio do DF**. Nota-se que a lei, por si só, tem **valor declaratório**, e **não prescinde da atuação da Administração**

Pública, por meio de políticas e ações próprias, para proteção e preservação efetiva do patrimônio cultural.

Estudo desenvolvido nesta Casa pela Assessoria Legislativa — Asselegis, em 2015, apontou a inadequação de leis como mecanismos de reconhecimento ou incorporação de bens ao patrimônio cultural. Malvar *et al.* (2015, p.16–17) defende que

[...] no Distrito Federal, a Câmara Legislativa estabelece normas gerais, dentro de suas competências constitucionais (a par da legislação federal), as quais serão regulamentadas mediante decretos pelo Poder Executivo local. A este Poder compete, também, estabelecer **decretos de efeito concreto e atos administrativos declaratórios, após o devido processo administrativo.**

Ora, tanto o tombamento de bens culturais materiais quanto o registro de bens culturais de natureza imaterial são atos concretos e específicos, portanto, atos administrativos a serem estabelecidos pelo Poder Executivo. A sistemática para tombamento e registro de bens culturais no Distrito Federal, assim como na esfera federal, obedece a processo administrativo, sendo efetivada mediante ato do governador do Distrito Federal. (grifo nosso)

Compete, ainda, registrar que a atuação de órgãos setoriais, tais como os da Secec, tem o condão de conferir legitimidade e interesse público ao bem que se pretende preservar. Se as leis destinadas ao reconhecimento de bens como integrantes do patrimônio cultural forem elaboradas a partir de critérios dissonantes dos adotados por aqueles órgãos, os bens tutelados por via legislativa ficarão à revelia de interesses diversos e subjetivos. Como veremos adiante, o rol de proposições legislativas destinadas a esse fim é extenso e variado; além disso, a avaliação acerca da relevância do bem na construção histórico-cultural local pode ser objeto de questionamento quanto ao mérito. Consignamos que **a incorporação de bens ao patrimônio não deveria ser fruto de mera vontade política, mas resultado de análise técnica fundamentada exarada por instâncias competentes.**

Ora, se o objetivo da atividade legiferante é conferir proteção concreta e eficaz aos bens indicados, cabe a esta Casa reconhecer que a simples edição de lei não é capaz de criar mecanismos de estímulo e salvaguarda ao patrimônio cultural. Embora

a norma possa indicar objeto digno de tutela especial, o dispositivo se torna desprovido de repercussão jurídica efetiva sem a participação dos órgãos competentes.

Alguns projetos de lei tramitaram na CLDF com o objetivo de ampliar o rol de proponentes legítimos para requerimento de registro. O PL 440/2015 sugeria a alteração da Lei 3.977/2007, incluindo a Câmara Legislativa do Distrito Federal como requerente para o registro de bens imateriais. Já o PL 2.021/21 propunha alteração da Lei 3.977/2007, incluindo deputado distrital como parte legítima para propor o registro de bens culturais imateriais. A primeira proposição foi arquivada pela Casa. Em relação ao PL 2.021/21, foi solicitada retirada de tramitação e arquivamento pelo autor por haver matéria análoga em discussão na Casa.

Considerando a justa preocupação dos parlamentares em apresentar proposições visando à valorização e à preservação da cultura local, é importante ressaltar que, como iniciativa legislativa, a **indicação** parece ser o instrumento mais apropriado para esse objetivo.

A indicação é ferramenta adequada para sugerir ao Executivo que reconheça determinado bem como integrante do patrimônio cultural, já que respeita a via regimental e administrativa. Segundo o Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal — RICLDF (art. 143, *caput*), “**indicação** é a **proposição** por meio da qual a **Câmara Legislativa sugere a outro Poder a execução de medidas que não se incluam na competência do Legislativo**” (grifo nosso).

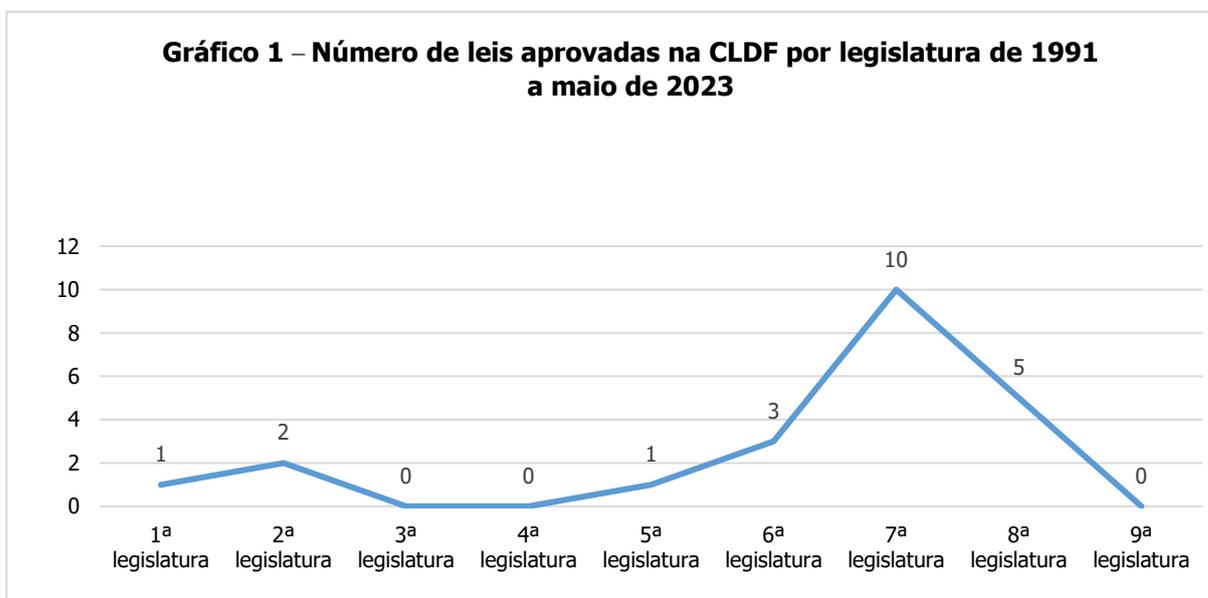
3 Levantamento e análise da produção legislativa distrital em matéria de patrimônio cultural

Nos últimos anos, o Poder Legislativo intensificou a produção legislativa relativa ao tema reconhecimento de bens como integrantes do patrimônio cultural distrital.

A partir de levantamento²⁸ realizado nas bases de dados do Poder Legislativo (Legis e PLe) e no Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF — SINJDF, identificamos inúmeras leis e proposições que versam sobre essa matéria.

Foram identificadas **22 leis** aprovadas nesta Casa que dispõem sobre o tombamento, registro ou reconhecimento de bens como patrimônio cultural distrital ou como de relevante interesse cultural.

A legislatura com o maior número de leis aprovadas foi a sétima (2015–2018), com um total de 10 leis. O gráfico abaixo demonstra a série histórica de leis aprovadas por legislatura.



Fonte: elaboração própria

²⁸ O levantamento foi realizado até maio de 2023.

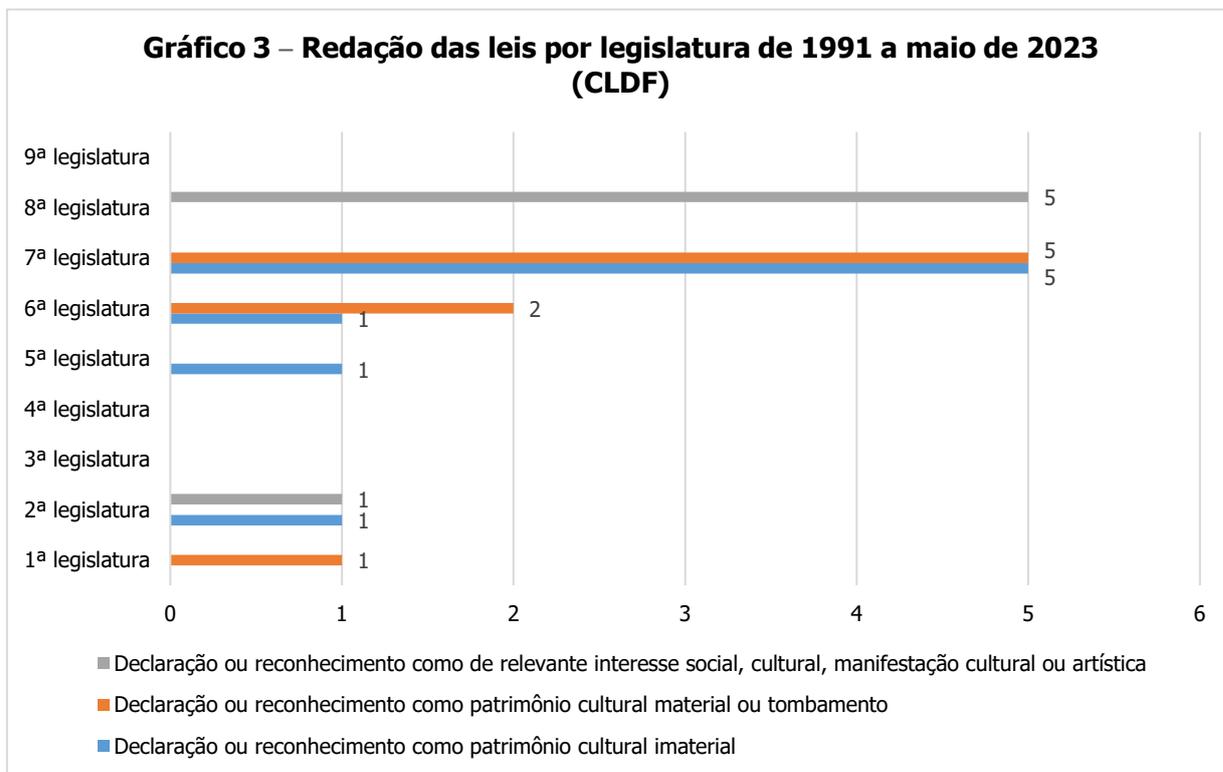
Em relação à forma de constituição das leis, a maioria foi sancionada, conforme disposto no gráfico a seguir.



Fonte: elaboração própria

Evidencia-se que leis mais recentes passaram a adotar **redações para afastar possíveis impeditivos** legais no que concerne à **admissibilidade** da matéria. Substituíram-se declarações diretas de registro, tombamento ou inclusão no patrimônio cultural por expressões de reconhecimento do bem “como de relevante interesse cultural, social e econômico do Distrito Federal”.

Vejamos, a seguir, gráfico que demonstra o tipo de redação conferida à legislação aprovada em matéria cultural, por legislatura.



Nota-se, ao longo do tempo, o **acréscimo substancial da produção legislativa destinada a tutelar bens culturais**. Ademais, destacamos a mudança na redação das leis, adotada, sobretudo, na oitava legislatura, com tendência para **substituição de incorporação direta do bem ao patrimônio por reconhecimento de bens como de relevante interesse cultural**.

Algumas das leis identificadas facultam ao Executivo a aplicação de mecanismos de proteção ao bem, como tombamento, registro, inventário, entre outros. Observa-se que o instrumento de reconhecimento da relevância cultural foi ampliado pela Casa a partir da oitava legislatura (2019 a 2022).

Essas estratégias visam impedir óbice à tramitação de projetos desse tipo na Casa. Ainda que a redação apresente termos que evitam, à primeira vista, a inviabilidade da proposição em termos de competência, essas leis são elaboradas a partir de **concepções subjetivas** sobre quais bens são dignos de receber o título de

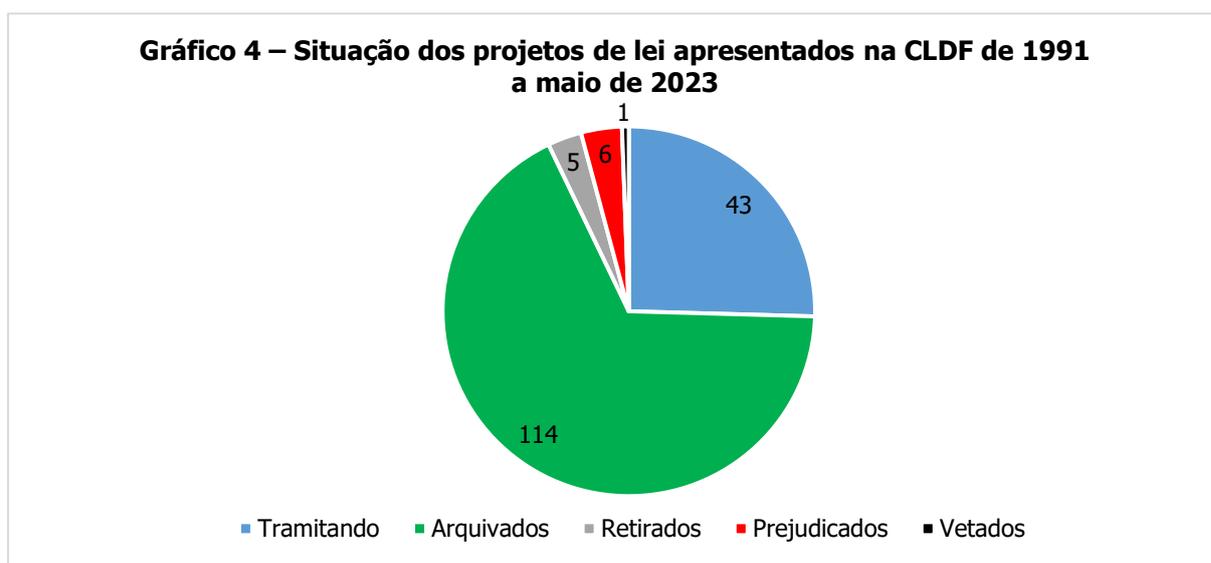
patrimônio cultural ou de bem de interesse cultural, já que, sem a avaliação técnica da Secec/DF, esse reconhecimento fica comprometido.

Além disso, leis com esse teor geram expectativas de direitos em relação aos efeitos jurídicos da norma, nem sempre reguladas pelo Executivo, resultando em **normas com efeito limitado na realidade concreta**.

Cotejando as leis aprovadas sobre a temática com os bens culturais declarados como patrimônio cultural do Distrito Federal, observa-se que apenas dois bens aprovados por Lei integram o patrimônio distrital — a Igreja São Geraldo e o Cine Drive-In. Cabe ressaltar que esses bens só passaram a compor o patrimônio distrital após ação do Executivo, mediante publicação de decreto específico. Concluímos, assim, que o que se promove é um descompasso entre a atividade legiferante e os efeitos jurídicos concretos no reconhecimento de bens por parte do Executivo.

Quanto aos projetos de lei, após o levantamento nas bases de dados do Legislativo, foi encontrado, no período de 1991 a maio de 2023, um total de **169 projetos de lei** que tratam do tema em estudo. A maior parte desses projetos foi arquivada em virtude da mudança de legislatura, de acordo com as disposições do RICLDF (arts. 137 e 138).

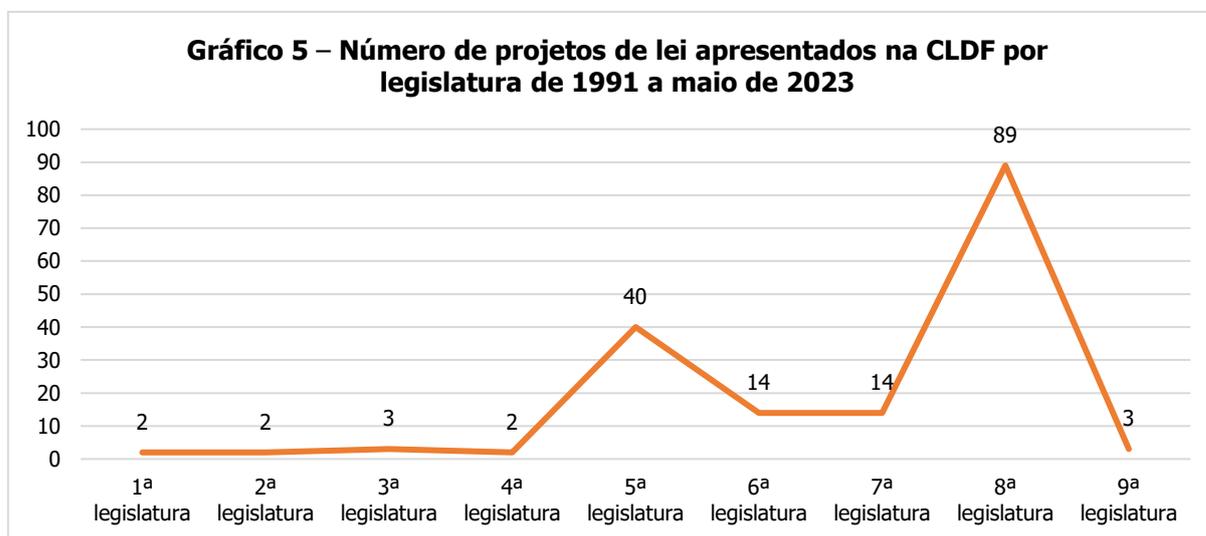
Apresentamos a seguir gráfico que demonstra a situação de tramitação dos PLs apresentados na Casa.



Fonte: elaboração própria

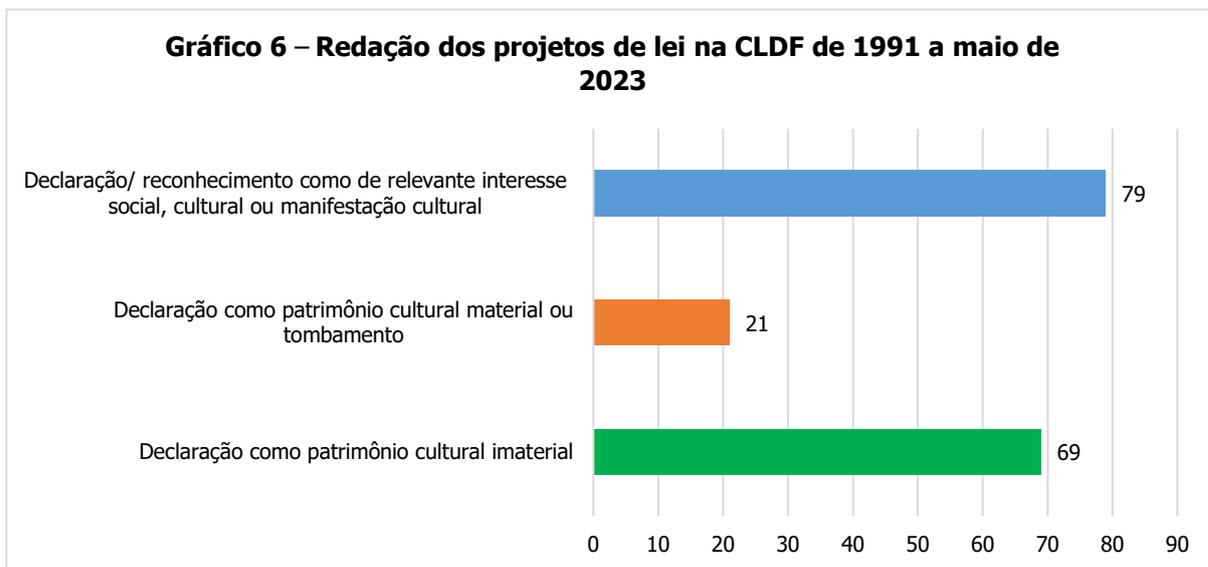
Em relação ao número de proposições, notou-se crescimento significativo de projetos apresentados na oitava legislatura (2019 a 2022). No ano de 2020, foram propostos 22 projetos; 18 PLs foram apresentados em 2021; e 44, em 2022. Isso significa que cerca de metade do montante dos projetos apresentados sobre esse tema na legislatura passada entrou em tramitação em 2022.

Esse cenário demonstra tendência da Casa em aprovar leis de efeitos declaratórios, sem atenção às limitações dos atos e às expectativas frustradas que se impõem à sociedade, uma vez que o Poder Executivo não se submete à simples declaração ou reconhecimento legal acerca do valor cultural do bem.



Fonte: elaboração própria

Quanto à natureza da redação dos projetos, de forma análoga às leis, a escrita das proposições foi modificando-se ao longo do tempo. Talvez por haver barreiras na tramitação em termos de admissibilidade, em vários PLs passou-se a adotar a expressão de reconhecimento de determinado bem como de relevante interesse cultural, social e econômico do Distrito Federal, conforme evidenciado no gráfico abaixo.



Fonte: elaboração própria

Cabe consideração a respeito do **elemento subjetividade no reconhecimento de bens realizado por via legislativa**. Sem análise autônoma, meritória e sem critérios técnicos adotados por órgão competente, qualquer bem pode ser objeto de declaração por meio de lei. Como exemplo disso, tivemos na legislatura passada um total de 89 PLs apresentados com esse fim, dos quais convém destacar:

- 23 projetos de lei destinados a declarar ou reconhecer feiras permanentes ou análogos como de relevante interesse cultural, social ou econômico;
- 13 projetos de lei destinados a declarar ou reconhecer estádios em diferentes regiões administrativas como de relevante interesse cultural, social ou econômico;
- 35 projetos de lei destinados a declarar ou reconhecer clubes de tiro, entidades representativas de praticantes de tiro ou de defesa de armas como de relevante interesse cultural, social ou econômico.

Observa-se que tramitaram na Casa **numerosas proposições com conteúdo semelhante**, em **desacordo** com a boa **técnica legislativa** e com o **rito regimental e administrativo** para tratar da matéria em questão. A esse respeito, nota-se que há uma profusão de proposições com a mesma temática protocoladas sequencialmente, como no caso dos PLs que reconhecem clubes de tiro como de relevante interesse cultural.

Ante o exposto, fica evidente a tendência, em todas as legislaturas, de apresentação de projetos de lei de iniciativa parlamentar destinados a declarar ou reconhecer bens ou manifestações como parte do patrimônio cultural distrital. Reitera-se que a tendência legislativa não está em consonância com a atuação dos órgãos técnicos da área cultural. Evidência disso é a diferença entre o número de leis aprovadas e o de bens de fato incorporados ao patrimônio cultural distrital pelo Poder Executivo.

Importa registrar que esses apontamentos **não têm o propósito de minorar a relevância da atuação legislativa na valorização e salvaguarda da cultura local, e sim de apresentar evidências acerca da necessidade de atuação conforme as melhores diretrizes e orientações sobre o tema.**

Em relação às indicações, foram identificadas **vinte** proposições que dispõem sobre o tema ao longo das legislaturas desta Casa. A partir da oitava legislatura, observa-se o uso desse instrumento como forma de sugerir ao Poder Executivo o tombamento, registro ou reconhecimento de bem como patrimônio cultural do DF.

Embora pouco utilizada, se comparada numericamente às iniciativas de projetos de lei, a **indicação é o instrumento regimental adequado para que os parlamentares sugiram ao Executivo que proceda à análise técnica do bem, com o objetivo de incorporá-lo ao patrimônio cultural.**

5 Considerações finais

Foi levantado um total de 169 projetos de lei de iniciativa parlamentar que dispõem sobre registro, tombamento ou declaração e reconhecimento de bens como integrantes do patrimônio cultural distrital. Na oitava legislatura (2019 a 2022), foi apresentado o maior número de proposições sobre o tema: 89 projetos de lei. Na nona legislatura (2023 a 2026), foram apresentados, até o momento, três projetos de lei destinados a esse fim. Quanto ao andamento das proposições, 43 tramitam na

Casa, das quais várias se destinam ao reconhecimento de estádios e feiras permanentes como de relevante interesse cultural para o Distrito Federal²⁹.

Em relação às leis ordinárias oriundas de iniciativa parlamentar, há um total de 22 leis aprovadas, das quais apenas duas foram regulamentadas pelo Poder Executivo e efetivamente integram o patrimônio distrital.

Foi realizado, de forma adicional, um apanhado das indicações existentes, por se entender que essa é a espécie legislativa mais adequada, na forma, à consecução dos objetivos pretendidos pelos deputados. Há um total de vinte indicações apresentadas como sugestão ao Executivo para inclusão de bens materiais ou imateriais no patrimônio cultural distrital.

Fica demonstrado o vasto número de proposições legislativas destinadas a tutelar bens individuais e específicos.

Há disparidade entre a quantidade de leis e PLs que dispõem sobre o tema e o número de bens efetivamente incorporados ao patrimônio cultural do DF. A repercussão prática das proposições com essa finalidade é meramente declaratória. Essas leis geram, entretanto, expectativa de direitos aos interessados em relação à proteção, tutela ou preservação de bens culturais. No entanto, isso não se concretiza sem a implementação de procedimentos ulteriores pelo Poder Executivo por meio da via administrativa adequada.

Cabe destacar que, na legislatura passada, notamos tendência em reconhecer como objeto de tutela espaços como clubes de tiro. Há expressivo número de PLs destinados a esse fim, o que despertou reação desta Casa ao rejeitar, no âmbito da Comissão de Assuntos Sociais, inúmeras proposições com esse teor.

O fenômeno da edição de lei como “**mecanismo de proteção direta ao patrimônio**” não é exclusivo do DF. Entretanto, o Poder Legislativo não pode dispensar a participação do Poder Executivo, dos órgãos técnicos **competentes para concessão de títulos e valorização de bens** e da **sociedade civil**, sob o risco de atuação afastada do interesse coletivo (Costa, 2019; Ribeiro, 2021, p. 2).

²⁹ O número de PLs apresentados na legislatura atual e sua situação de tramitação têm como base o mês de maio/2023, data da realização do estudo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. **Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000**. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm. Acesso em: 9 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.292, de 15 de dezembro de 1975**. Dispõe sobre o tombamento de bens no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Brasília, DF: Presidência da República, 1975. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6292.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.292%2C%20DE%2015. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.706/DF**. Lei Distrital n. 1.713, de 3 de setembro de 1997. Quadras residenciais do Plano Piloto da Asa Norte e da Asa Sul. Administração por Prefeituras ou Associações de Moradores. Taxa de manutenção e conservação. Subdivisão do Distrito Federal. Fixação de obstáculos que dificultem o trânsito de veículos e pessoas bem de uso comum. Tombamento [...] Inconstitucionalidade. Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Min. Eros Grau, 9 de abril de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=547191>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.670/AM**. Lei 312/2016, do Estado do Amazonas, que dispõe sobre o tombamento das edificações de projetos do arquiteto Severiano Mário Vieira de Magalhães Porto. Proteção do Patrimônio Histórico-Cultural [...]. Improcedente. Requerente: Governador do Estado do Amazonas. Interpelada: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 11 de outubro de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348409684&ext=.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Ação Cível Originária nº 1.208/MS**. Administrativo e Constitucional. Tombamento de bem público da União por Estado. Conflito Federativo. Competência desta Corte [...]. Desprovido. Agravante: União. Agravado: Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Gilmar Mendes, 24 de novembro de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14164772>. Acesso em: 31 out. 2023.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

COSTA, M. B. L. C. **O poder legislativo no desenho institucional da política de preservação do patrimônio cultural no Brasil**. Belo Horizonte: Grupo Editorial Letramento, 2019.

CUNHA FILHO, F. H.; MAGALHÃES, A. C. M. O tombamento legislativo: a lei de efeitos concretos. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 8, n. 2, p. 181-20, 2018.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). [Lei Orgânica do Distrito Federal (1993)]. **Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993**. Brasília, DF: Câmara Legislativa, [2023]. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei_Org_nica__08_06_1993.html. Acesso em: 8 maio 2023.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Decreto nº 25.849, de 17 de maio de 2005**. Regulamenta a Lei nº 47, de 02 de outubro de 1989, que dispõe sobre o tombamento, pelo Distrito Federal, de bens de valor cultural. Brasília, DF: Câmara Legislativa; Procuradoria-Geral; Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Tribunal de Contas, 2005. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/46781/exec_dec_25849_2005.html#txt_80c0e59a1dc6445c8d614bac81738f64. Acesso em: 9 maio 2023.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Decreto nº 28.520, de 7 de dezembro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 3.977, de 29 de Março de 2007, e dá outras providências. Distrito Federal: Câmara Legislativa; Procuradoria-Geral; Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Tribunal de Contas, 2007a. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/56517/exec_dec_28520_rep.html#txt_9a1a9026b405453f305c3705a52425a6. Acesso em: 9 maio 2023.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei nº 47, de 2 de outubro de 1989**. Dispõe sobre o tombamento, pelo Distrito Federal, de bens de valor cultural. Distrito Federal: Câmara Legislativa; Procuradoria-Geral; Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Tribunal de Contas, 1989. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/18014/Lei_47_02_10_1989.html. Acesso em: 9 maio 2023.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei nº 3.977, de 29 de março de 2007**. Institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal. Distrito Federal: Câmara Legislativa; Procuradoria-Geral; Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Tribunal de Contas, 2007b. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/54910/Lei_3977_29_03_2007.html. Acesso em: 9 maio 2023.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei Complementar nº 934, de 7 de dezembro de 2017**. Institui a Lei Orgânica da Cultura dispondo sobre o Sistema de Arte e Cultura do Distrito Federal. Distrito Federal: Câmara Legislativa; Procuradoria-Geral; Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; Tribunal de Contas, 2017. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d1b9c61283954b5e927d535e07e631f0/Lei_Complementar_934_07_12_2017.html. Acesso em: 9 maio 2023.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Portaria nº 78, de 30 de setembro de 2015**. Determina os procedimentos a serem observados na instauração e instrução do processo administrativo de Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial no âmbito do Distrito Federal. Distrito Federal: Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal, 2015. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/31903fe59e3648aba54e2c7686fb195e/Portaria_78_30_09_2015.html. Acesso em: 9 de maio de 2023.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Portaria nº 79, de 30 de setembro de 2015**. Determina os procedimentos a serem observados na instauração e instrução de processo administrativo de Tombo de Bens Culturais de Natureza Material no âmbito do Distrito Federal. Distrito Federal: Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal, 2015. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8d8ed9f33d6044cf950edfe317604d96/Portaria_79_30_09_2015.html. Acesso em: 9 de maio de 2023.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil). **Patrimônio Material**. [Brasília, DF]: IPHAN, 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/276/>. Acesso em: 17 ago. 2022.

JOHN, N. M. Identificação, valorização e preservação do patrimônio histórico e cultural. In: ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA, 11., 2012, Rio Grande. **Anais [...]**. Porto Alegre: Associação Nacional de História — Seção Rio Grande do Sul; Rio Grande: Universidade Federal do Rio Grande, 2012. p. 320–336. Disponível em: http://www.eeh2012.anpuh-rs.org.br/resources/anais/18/1343687593_ARQUIVO_TextoparaincluirnosanaiseletronicosdoXIEncontroEstadualdeHistoria.pdf. Acesso em: 17 ago. 2022.

JUSTEN FILHO, M. Preservação da função do bem público sujeito a tombamento. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, São Paulo, ano 3, v. 21, p. 31–56, nov./dez. 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.21.02.PDF. Acesso em: 8 maio 2023.

MALVAR, E. S. *et al.* Patrimônio cultural: formas de proteção e iniciativa da CLDF. **Textos para Discussão**, Distrito Federal, ano 1, p. 1–26, jul. 2015. Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1678>. Acesso em: 17 ago. 2022.

RESENDE, M. A. B.; FRAZÃO, Q. A tutela do patrimônio cultural na legislação brasileira: instrumentos de proteção do patrimônio material e imaterial. **Revista Jurídica UNIARAXÁ**, Araxá, v. 21, n. 20, p. 197–219, ago. 2017. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Jur%C3%ADdica-UNIARAX%C3%81_21_n.20.09.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

RIBEIRO, A. S. A formulação de política pública de preservação do patrimônio pelo parlamento brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Belo Horizonte, v. 23, p. 1–6, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202118>. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6795/5383>. Acesso em: 27 out. 2023.

SACCONI, L.A. **Grande Dicionário Sacconi da língua portuguesa: comentado, crítico e enciclopédico**. São Paulo: Editora Nova Geração, 2010.

SOUSA, R. P. M. *et al.* A efetividade dos mecanismos de proteção do patrimônio cultural na preservação da memória coletiva. **InCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação**, Ribeirão Preto, v. 9, n. 2, p. 27–47, set. 2018/fev. 2019. DOI: 10.11606/issn.2178-2075.v9i2p27-47. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/incid/article/view/138351/148265>. Acesso em: 23 ago. 2022.

SOUSA, R. P. M. *et al.* Informação e patrimônio cultural: uma definição jurídica de informação patrimonial. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 20, n. 3, p. 101–115, jul./set. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pci/a/4dLChPQttHdXr4LhfGscrk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 ago. 2022.

UNESCO. **Convenção da Unesco para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. Paris, out. 2003. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/ConvencaoSalvaguarda.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.